

« L'Alliance USAID : d'une coalition informelle vers un mécanisme de coordination Régionale »

Auteurs/contributeurs: Thomas K. ERDMANN, Gilbert BOREDISON, Jean-Solo RATSISOMPATRARIVO, Hanta RAVALOLONANNAHARY, et Andriamaholiaritsimba RAKOTOVAO

a) CONTEXTE

La fin des années 90 a vu le démarrage du processus de régionalisation et de décentralisation dans la gestion des affaires de l'Etat. Si ce processus prenait source d'une vision politique, son évolution a surtout été marquée par les différentes initiatives de mise en œuvre des grands programmes de développement. Parmi ceux-ci figurent au premier plan et jouaient le rôle de locomotive, le PADR (Plan d'Action pour le Développement Rural) lancé en 1999 et le PNAE (Plan National d'Actions Environnementales) avec ses différentes phases, dont en particulier la seconde qui a débuté en 1998. Ces programmes ont comme particularité leur orientation régionalisée aussi bien au niveau de la planification que celui de la mise en œuvre. Ainsi, la mise en place des GTDR (Groupe de Travail pour le Développement Rural) en tant que plates-formes des acteurs régionaux visant l'harmonisation, la coordination et le suivi des interventions dans le secteur du Développement Rural, l'émergence des différents comités régionaux, tel les CRD dans l'Anosy, du Menabe, du Mangoro, ou le CMP à Fianarantsoa, sont autant d'initiatives pour cristalliser les aspirations régionales et coordonner les interventions, et contribuer à la création des dynamiques régionales du développement. La mise en place officielle des 22 Régions en 2004 vient d'institutionnaliser cette politique de décentralisation et de régionalisation, dont la mission première est la promotion et la coordination des actions de développement.

Pour USAID, ce contexte est favorable pour la mise en œuvre de ses programmes qui viennent d'ailleurs en appui aux programmes nationaux, et visent plus particulièrement les interventions au niveau régional. Ces programmes interviennent dans plusieurs domaines du développement rural, telles les ressources naturelles, la sécurité alimentaire, la gouvernance, la croissance économique, et la santé. Bien que développés par différents départements de l'USAID Madagascar, il est évident que les objectifs de ces programmes étaient complémentaires, et que pratiquement, les populations cibles qu'ils visaient ainsi que les parties prenantes avec lesquelles ils collaboraient étaient les mêmes.

Le concept NRPS (Nature-Richesse-Pouvoir-Santé) issu de 20 années d'expérience de USAID dans le domaine du développement rural, met en relief le fait que la mise en pratique des principes d'intégration et d'interaction de ces différents secteurs assure une optimisation des impacts sur le terrain¹. D'emblée, l'USAID a mis l'effort dans la recherche d'une approche qui permettrait à la fois, la mise en pratique de ce concept sur le terrain, et la mobilisation d'autres partenaires pour assurer la complémentarité et la synergie d'action, vers une vision plus holistique du développement, l'optimisation des impacts et l'atteinte d'une masse critique pour

¹ Nature, Richesse et Pouvoir, USAID 2004.

pouvoir passer à l'échelle. L'idée était alors de proposer aux populations cibles un paquet d'interventions touchant ces différents domaines du développement, facilitant ainsi la coordination mais exigeant un effort non négligeable de programmation de la part des partenaires de mise en œuvre.

Après un petit débat sur le caractère et les objectifs de l'Alliance USAID Toamasina (en 2004 et la première moitié de 2005), on s'est décidé que l'Alliance est surtout une coalition informelle des projets et organisations financées par l'USAID. L'objectif principal a été l'échange des informations et la mise en cohérence et la coordination des activités. Le concept de synergie a été retenu comme un deuxième objectif : qu'on s'efforceraient de travailler ensemble sur terrain pour atteindre les résultats et un impact supérieur par rapport à ce que chaque membre pourrait atteindre seul. Enfin, il y avait un troisième objectif qui était implicite et, à vrai dire, qui n'était pas mis en exergue : mener un développement plus coordonné par rapport au contexte de régionalisation. Derrière cet objectif était l'idée que l'Alliance pourrait être un modèle de coordination des actions de développement pour les nouvelles Régions.

b) APPROCHES

La planification spatiale constitue une première approche utilisée par l'Alliance USAID Toamasina. On constate que la répartition spatiale a aussi bien ses avantages que ses inconvénients. Elle présente beaucoup d'avantages pour les intervenants et interventions d'un même secteur (par exemple ceux du Titre II), en particulier une large couverture géographique et un nombre accru de bénéficiaires. Ce qui signifie plus d'efficacité et plus d'efficience. Cependant, elle montre ses limites lorsqu'elle est appliquée aux intervenants et interventions de secteurs différents (par exemple ceux du Titre II et ceux de l'Environnement) car la complémentarité voire la synergie des actions devient inexistante. Malgré une large couverture géographique, les populations cibles touchées sont différentes, ce qui suppose moins d'efficacité et moins d'efficience. Toutefois, la spatialisation devrait toujours aller de pair avec l'harmonisation des approches et standardisation des outils (par exemple la standardisation des paniers de vivres distribués durant les travaux FFW [Food for Work]).

Les interventions communes au niveau des Régions se présentent sous différentes formes. Dans certains cas, l'appui ponctuel pour des activités régionales contribuait aussi à l'atteinte des objectifs de l'Alliance. Le partage des coûts entre les membres de l'Alliance est de mise dans ce cas. Ce type d'appui s'adresse surtout aux Régions, comme le cas de la conduite d'une table ronde des partenaires techniques et financiers (PTF) et l'élaboration du schéma régionale d'aménagement du territoire (SRAT) de la région Alaotra Mangoro, l'appui à la mise à jour du plan régional de développement (le PRD des trois régions), la conduite des ateliers pour les MAP Régionales, et le développement du PRDR. La mise en place des bases de données par Misonga pour les trois régions en faisait partie. Dans la même ligne d'activité aussi se dégage la redynamisation de la PlaCAZ qui est une structure de concertation ayant pour rôle de coordination, de supervision des activités, de plaidoyer et d'interface pour l'écorégion. La PlaCAZ a bénéficié donc des financements USAID et est devenu par la suite membre à part entière de l'Alliance.

Après le premier dix-huit mois de l'Alliance Toamasina, on a constaté une certaine fatigue et désintéressement. Pour remédier à ce problème, on a essayé d'augmenter la participation et l'appropriation des membres. D'abord, on a enlevé la Présidence quasi-permanent d'ERI et on a mis en place une Présidence rotative ; c'est-à-dire, chaque membre a pris son tour pour la responsabilité d'organiser les réunions périodiques et pour jouer le rôle de Président. On a aussi essayé d'identifier les thèmes communs qui pourraient intéresser plusieurs membres, qui avaient besoin d'une meilleure coordination, et autour desquels on pourrait organiser les groupes de travail. Ceci a suivi généralement le concept de NRPS. Les groupes suivants ont été donc établis : appui aux communes et gouvernance locale (pouvoir), santé et questions sociales (santé), mise en place de la NAP CAZ (nature), et production et commercialisation agricole (richesse).

La consultation publique commune lors de l'implantation de la NAP CAZ est un exemple d'une activité commune. La création de cette nouvelle aire protégée est un exemple parmi tant d'autres des préoccupations communes de l'Alliance USAID. L'approche adoptée sollicite la participation de tous les acteurs locaux pour atteindre le même objectif, de faire la création de l'AP un moteur pour le développement socio-économique de la population riveraine. Des équipes pluridisciplinaires composées des membres de l'Alliance et des services techniques concernés se sont organisées pour mener à bien les consultations locales au niveau de 20 communes rurales. A part la consultation locale, des initiatives de mener des suivis ensemble se fait sentir aussi entre deux ou plusieurs membres de l'Alliance travaillant dans une même zone. Des descentes communes ont été donc réalisées.

c) RESULTATS

La fluidité des informations entre les membres s'avère l'un des points forts de l'Alliance. Partant d'une vision commune et motivés par l'atteinte d'objectifs globaux communs conjuguée à un sentiment d'appartenance à une même et unique famille, les membres de l'Alliance ne sont limités ni par les barrières institutionnelles, ni par les cloisonnements intra sectoriel (par exemple entre intervenants Titre II) et inter sectoriel (par exemple entre intervenants Titres II et intervenants Environnement) pour échanger et partager aussi bien des informations pertinentes d'ordre stratégique que des données nécessaires à la mise en œuvre de leurs projets/programmes respectifs.

Nous pouvons citer quelques résultats que l'Alliance a atteint – résultats qui ne seraient pas été atteints, peut être, ou qui ne seraient pas été atteints si rapidement si les membres ont travaillé seuls. Premièrement, il y avait un grand travail de redynamisation de la PlaCAZ à faire quand l'Alliance a été mis en place dans la deuxième moitié de 2004. Trois membres de l'Alliance (Miaro/CI, Misonga et ERI) ont collaboré étroitement pour plus qu'une année pour la restructuration de la plateforme. Aujourd'hui, on voit une PlaCAZ avec les bases solides qui devient de plus en plus actif et fort dans les domaines de l'environnement et le développement rural.

Miaro/CI, ERI et JariAla ont aussi jumelé leurs ressources pour la tâche lourde de la mise en place de la grande (> 400.000 ha) nouvelle aire protégée, corridor Ankeniheny-Zahamena (CAZ) – un travail qui continue jusqu'à présent. Ce travail en commun a inclut le développement d'une

stratégie pour les consultations locales, y compris une vision de la gestion et l'aménagement des terroirs communaux, et la mise en œuvre de cette consultation dans une vingtaine des communes concernées par la NAP. Récemment, on a formalisé un comité technique avec le Service Forestier et d'autres parties prenantes pour superviser les dernières étapes de l'établissement de l'aire protégée. Un troisième exemple de collaboration étroite a été les efforts sur la production et la commercialisation agricole dans la zone de Moramanga. ADRA, BAMEX et ERI ont fait une planification commun autour de deux filières porteuses : le haricot à lingot blanc et le gingembre. A partir de cette planification, les vitrines communes ont été établies ainsi que les dossiers de micro finance pour mettre la production à l'échelle.

Au niveau régional, l'esprit d'équipe et le partage de responsabilité sont effectifs. Les résultats obtenus reflètent cette participation. On a pu obtenir des résultats communs tel sont, les schémas d'aménagement communaux et la délimitation de la nouvelle aire protégée avec le zonage par commune, fruit des consultations locales et le tableau de suivi commun pour certaines activités. La reconnaissance de l'Alliance en tant que partenaire technique et parfois même financier par les Régions n'est plus à démontrer. Aux yeux des Régions, l'Alliance constitue un partenaire à part entière, autre que les membres qui la composent, dans ce sens que cette dernière a toujours joué le rôle de facilitateur et a toujours servi de modèle de coordination auprès des Régions.

d) ANALYSE

Il y avait plusieurs circonstances qui ont cependant limité l'efficacité de l'Alliance USAID dans l'ex Province de Toamasina. Parmi les plus important était le fait que les zones d'intervention des membres de l'Alliance ont été déterminé avant sa mise en place. Le chevauchement spatial de ces zones a été donc réduit. Par exemple, les zones de CARE, ADRA et CRS se trouvaient, en général, loin du corridor forestier tandis que les communes ciblées par ERI étaient proches du corridor. En plus, la conception de certains projets, membres de l'Alliance, ne leur donnait pas vraiment une grande marge pour opérer dans les communes rurales proche du corridor ; on peut citer JariAla et BAMEX dans ce groupe.

Un autre élément qui a freiné l'impact de l'Alliance était le fait que cette coalition avait un caractère plutôt informelle et bénévole : l'Alliance ne se trouvait pas dans les contrats des partenaires d'exécution de l'USAID. De ce fait, on peut dire que l'Alliance n'était pas toujours prioritaire – la tendance naturelle a été de focaliser sur les activités individuelles de chaque membre. En plus, le coordinateur de l'Alliance n'avait pas le pouvoir d'insister ; il ne pouvait que suggérer ou demander.

Liée à ce contexte, les coûts de transaction ont été très élevés : le temps et l'énergie nécessaires pour trouver un consensus sur les approches et les politiques et pour faire un vrai mise en œuvre coordonnée des plans communs étaient énorme voire prohibitive. Finalement, la vision de bâtir un modèle de coordination que les Régions pourraient utiliser n'était pas très explicite, surtout au commencement de l'Alliance. On n'a pas donc porté assez d'attention à cet aspect et on n'a pas, jusqu'à ce jour, fait beaucoup de progrès dans ce sens.

En général, au niveau du terrain, chaque membre s'est cantonné dans l'exécution de leur tâches qui leurs sont assignés et ainsi, ils se sont fonctionné comme un projet isolé d'où la synergie

d'action n'est pas aussi effective. Comme expliqué plus haut, la création de l'Alliance était venue après que chaque membre ait démarré leurs actions respectives : planification déjà établie, cible identifiée. Autrement dit, chacun se positionne dans leur coin et que c'est difficile aux membres de « shifter » vers une approche plus intégrée et que l'approche programme n'est pas du tout acquise dans ce sens.

En se référant à ce qui a été dit plus haut, l'Alliance apparaît comme une coalition à laquelle la participation n'est pas « obligatoire » et n'est toujours pas considérée comme « prioritaire » par les membres. De ce fait, la représentation de ses membres lors des réunions se fait au gré de la disponibilité du personnel, sans tenir compte de la continuité des réflexions et des actions. D'autant plus, l'Alliance n'est pas à l'abri des migrations de personnel au niveau de chacun de ses membres. En outre, l'assiduité aux réunions ne concerne que les membres « fondateurs », ce qui fait que les projets et/ou programmes nouvellement financés par l'USAID tardent à intégrer l'Alliance et à y participer de manière assidue.

La collaboration avec les services déconcentrés a été parfois difficile. Les efforts de renforcement de capacité des services de l'Etat par les membres de l'Alliance se sont perdus avec les changements fréquents de personnels. L'appropriation des appuis, aussi bien technique que financier, aux organes de l'Etat ne se faisait pas sentir. Ces organes se sont déchargés de leur responsabilité dans le domaine où il existe des partenaires. Les manques de moyens et de motivation des services étatiques constituent également un frein à une collaboration efficace.

Pour assurer une bonne coordination entre une gamme des acteurs, une attention particulière sur l'aspect spatiale est primordiale. Les décideurs et les parties prenantes doivent trouver les réponses ou orientations claires sur la question : qui devrait travailler où ? Cette planification spatiale est cruciale pour avoir une synergie et une complémentarité des actions de développement rurale. Sinon, on se trouve dans une situation incohérent où chacun travaille là où il veut (certains appellent cette situation le saupoudrage), souvent répondant aux requêtes ponctuelles. Les résultats et l'impact qui découlent de cette situation sont souvent réduits et limités.

Pour les acteurs travaillant dans le même secteur ou domaine, il nous semble que la meilleure stratégie spatiale est une répartition ou division du territoire. Par exemple si on a quatre intervenants dans la production agricole et un territoire de 40 communes rurales, il est plus facile pour chaque intervenant de prendre une grappe de 10 communes au lieu d'insister que tous les 4 intervenants travaillent tous dans les 40 communes (stratégie « chevauchement »). La stratégie « répartition » est plus efficace et évite les coûts de transaction élevés (harmonisation des approches, planification, mise en œuvre et suivi commun, etc.) par rapport à la stratégie « chevauchement. » Pour le cas où les intervenants interviennent dans les secteurs ou domaines différents, la stratégie « chevauchement » est bien indiquée pour promouvoir un développement holistique et pour atteindre les synergies entre les secteurs. Par exemple, une population en bonne santé est, en principe, une population mieux armée pour augmenter sa production agricole.

La question de comment atteindre une vraie mise à l'échelle des activités et résultats est parmi les plus difficiles pour le développement rural dans les grandes espaces, paysages ou écorégions. Nous pensons qu'elle dépend largement des ressources disponibles aux intervenants. Si les

ressources sont suffisantes, il suffit de commencer dans les zones, les communes ou les Fokontany les plus menacés ou vulnérables et d'étendre l'échelle du programme petit à petit pour couvrir toutes les communes et Fokontany dans le paysage ou écorégion concernée. Dans un contexte des ressources limitées – le cas souvent rencontré – on devrait penser aux échanges et relais dans la forme des paysans techniciens. On commence toujours dans les zones les plus vulnérables et menacées et on forme une quantité importante des paysans techniciens qui assureront l'encadrement technique et socio-organisationnelle, par la suite, dans les autres parties de la zone où les intervenants n'ont pas les ressources d'œuvrer directement.

L'importance d'un esprit d'un programme holistique, partagé par toutes les parties prenantes, est aussi capitale. Ceci peut toujours supprimer la tendance vers les approches projets ou sectoriels ainsi que le saupoudrage et les résultats et impacts limités. Nous pensons que la meilleure façon d'assurer cet esprit « programme holistique » est de prendre le temps, au commencement de la mise en place d'une coalition comme l'Alliance, de développer une vision ou plan consensuel pour le moyen terme. Le plan ou la vision doit être développé de façon participative et doit avoir l'accord de toutes les parties prenantes. Ensuite, on doit toujours faire référence à ce plan ou vision pendant les échanges (réunions, ateliers, etc.) périodiques. Les décideurs ou leaders doivent aussi insister que chacun contribue aux buts du plan ou de la vision et que les activités ne sortent pas de ce cadre.

Comme il a été annoncé plus haut, l'objectif de proposer aux populations cibles un paquet d'interventions favorisait la coordination et pouvait optimiser les impacts sur le terrain. Mais ceci demandait un plus gros effort de planification et de programmation de la part des partenaires de mise en œuvre. Et c'est l'exercice auquel les acteurs écorégionaux se sont adonnés depuis la mise en opération de l'Alliance écorégionale de Toamasina. Un plan de travail commun et consolidé est élaboré chaque année, dans lequel chaque partenaire de mise en œuvre propose des activités comme sa contribution dans l'atteinte des objectifs communs définis pour un certain nombre de thème. Ce plan de travail commun est ensuite ajusté au fur et à mesure de l'avancement des interventions. Une évaluation annuelle est menée pour apprécier les résultats atteints et les impacts ressentis.

Dans un certain sens, ce processus est louable, mais concrètement, il est assez fastidieux car mobilise beaucoup d'effort et de ressources, sans pour autant assurer l'optimisation des résultats. Il est constaté que si la vision d'ensemble des partenaires n'est pas mise en commun dès le début de l'exercice, tout le processus risque d'être un fardeau pour les acteurs. Bien que ces acteurs mettent en œuvre des projets de l'USAID, parfois conçus et cadrés par différents départements, il est évident que leurs objectifs programmatiques ne soient pas nécessairement alignés. Ils sont contractuellement tenus de livrer des produits bien spécifiques par rapport à leurs objectifs programmatiques propres, et contraints à les prioriser dans leurs interventions. Evidemment, ceci peut miner le gros effort consenti pour assurer la complémentarité de ces objectifs, et à la longue la motivation des partenaires à prendre part à ces séances de concertation. Cet effort d'alignement et d'harmonisation au sein des différents programmes est très important pour arriver à une mobilisation bien motivée des acteurs, car ils y trouvent leur compte !

Le rôle des structures régionales pourrait prendre ici son importance. Car la Région est politiquement le responsable de la coordination des interventions de développement dans sa

circonscription. Plus encore, les projets et programmes sont limités dans le temps et dans l'espace, il faut donc assurer que les acquis soient capitalisés et valorisés par tous les intervenants qui vont succéder. La Région et les structures qui la supportent ne pourront jouer ce rôle de coordination si elles ne sont pas détentrices de toutes les données et informations. La mise en place d'un mécanisme régional de gestion des données, et de facilitation de l'accès à celles-ci est donc primordiale.

Nous pensons néanmoins qu'une série de séances de travail avec les Régions est nécessaire pour mieux clarifier les attentes et la vision concernant la collaboration avec l'Alliance USAID. De préférence, les représentants de l'USAID seraient présents pour ces séances. Un point clé à souligner serait que l'Alliance est beaucoup plus qu'un outil ou une source d'information : elle devrait aussi être vue comme un contributeur principal de la mise en œuvre et la réalisation des MAP régionaux. Ceci exige, par la suite, que l'Alliance participe pleinement dans l'élaboration même des MAP régionaux. La façon d'étendre la coalition au delà des projets et programmes financés par l'USAID devrait aussi être discutée pendant ces séances de travail².

Par son rôle original, l'Alliance devrait servir de plate forme de discussion et d'échange des approches pour avoir plus d'impact aux interventions menées par chacun. Avec plus de compréhension des membres, elle devrait assurer le rôle d'interface entre les plates formes régionales et les membres qui la compose. Etant trop diversifiée sectoriellement, il est difficile pour l'Alliance d'assurer pleinement ce rôle. Par exemple, pour une réunion sur la « révolution verte » au niveau de la Région Atsinanana, chaque membre de l'Alliance est représenté par le sien au lieu de l'Alliance elle-même. De ce fait, les groupes de travail thématique constitué au sein de l'Alliance pourraient assurer ce rôle et représenter l'Alliance dans des plates formes régionales. Et de cette façon, il n'y a qu'un seul interlocuteur pour l'Alliance. L'avantage de ce système c'est (i) surtout l'uniformisation de la vision et d'approche à présenter au niveau des interlocuteurs, et (ii) plus de force en terme de plaidoyer.

e) CONCLUSION

Pour mieux s'asseoir une coalition comme l'Alliance USAID et pour augmenter son efficacité, un partenariat clair entre la coalition et l'Etat est nécessaire. Ce partenariat pourrait être concrétisé à travers un protocole d'accord entre la coalition et les Régions où la coalition intervient ; pour le cas de l'Alliance de Toamasina, il s'agit d'un protocole avec la Région Atsinanana et un autre avec la Région Alaotra Mangoro. Ces protocoles devraient décrire clairement les rôles et responsabilités de chaque partenaire. Avant la mise en œuvre des programmes des membres de la coalition, une planification poussée et détaillée est nécessaire ; cette planification devrait focaliser sur les aspects spatiaux et temporels des actions et investissements prévus. Enfin, les ressources financiers et le pouvoir de prendre les décisions devraient être plus décentralisés afin que la coalition puisse travailler de façon efficient et rapide au niveau régional.

Le défi actuel pour l'Alliance USAID de Toamasina est de passer ses fonctions et son expérience aux Régions. Ceci devrait aider le gouvernement Malagasy d'aller dans le sens de

² Une autre question qui devrait être soulevée est celle de l'inter-régionalité : 2 des 3 écorégions ciblées par l'USAID traversent plusieurs Régions. Comment donc assurer une coordination entre les Régions ?

l'appropriation régionale, les Chefs des Régions ayant dans leurs mandats d'assurer la coordination de leurs Régions. Pour certaines parties des Régions, on peut envisager une délégation de la fonction de coordination aux plateformes de concertation existantes (e.g. la PlaCAZ). Nous pensons que le cadre de référence pour les activités doit être le MAP Régional et que tous les membres de l'Alliance USAID doit s'efforcer de réviser leurs activités afin qu'elles tombent dans ce cadre. En tout cas, la finalité demeure le transfert de ce leadership de coordination vers la Région dont l'objectif est la mise en place d'un mécanisme de coordination en 2009.